

MARCO OTTAVIANO

Der Anspruch auf
rechtzeitigen Rechtsschutz im
Gemeinschaftsprozessrecht

Jus Internationale et Europaeum

27

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

27



Marco Ottaviano

Der Anspruch auf
rechtzeitigen Rechtsschutz im
Gemeinschaftsprozessrecht

Mohr Siebeck

Marco Ottaviano, geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg/Breisgau und des Europa- und Völkerrechts in Grenoble; 2007 Promotion; Rechtsreferendar am Landgericht Duisburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151166-0

ISBN 978-3-16-149584-7

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2007 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. als Dissertation angenommen. Sie ist hinsichtlich der Rechtsprechung und der Literatur auf dem Stand von Juli 2007.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Professor Dr. Jürgen Schwarze für die Freiheit bei der Wahl des Themas, die stets wohlwollende Förderung und die intensive wissenschaftliche Diskussion. Professor Dr. Jürgen Becker danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Herausgebern, Professor Dr. Thilo Marauhn und Professor Dr. Christian Walter, danke ich für die freundliche Aufnahme dieser Arbeit in ihre Schriftenreihe.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Laura Pfirmann und Matthias Pflughaupt für ihre sorgfältige Endkorrektur. Frank Schönemann danke ich für seine wertvollen Anregungen. Gerne danke ich auch Gerald Spyra und Alexander Kreuzer für ihre große Hilfe bei der drucktechnischen Aufbereitung der Arbeit.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, Doris und Benito Ottaviano. Mit ihrer vielfältigen Unterstützung während der gesamten Ausbildungszeit und darüber hinaus haben sie dieses Werk ermöglicht. Daher ist ihnen diese Arbeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Kapitel 1: Aufgabenstellung	1
A.) Einleitung	1
B.) Problemaufriss	3
C.) Gang der Untersuchung	4
Kapitel 2: Das Gemeinschaftsgrundrecht auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Vergleich mit GG und EMRK.....	6
A.) Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Grundgesetz.....	7
I.) Normative Verankerung: Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und der allgemeine Justizgewähranspruch	7
II.) Die Gerichte als Anspruchsadressaten	9
III.) Die Verwaltung als Anspruchsadressat	11
1.) Vorwirkung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	11
2.) Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden in angemessener Zeit	12
IV.) Der Gesetzgeber als Anspruchsadressat	13
B.) Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz nach der EMRK	16
I.) Die Vertragsstaaten als Adressaten, fehlende Adressatenstellung der Gemeinschaft	17
II.) Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK.....	17
III.) Die Gerichte als Anspruchsadressaten.....	18
IV.) Adressatenstellung der Verwaltung.....	18
V.) Der Gesetzgeber als Anspruchsadressat.....	19
VI.) Folgen eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK	19
1.) Art. 41 EMRK für den Einzelfall	19

2.) Art. 3 i. V. m. Art. 8 Satzung Europarat bei strukturellen Mängeln	22
C.) Bestehen und Inhalt des Gemeinschaftsgrundrechts auf rechtzeitigen Rechtsschutz.....	23
I.) Das Bestehen eines Gemeinschaftsgrundrechts auf rechtzeitigen Rechtsschutz	23
1.) Die Urteile Johnston und Baustahlgewebe (Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK i. V. m. Art. 6 Abs. 2 EU, Art. 220 EG).....	23
2.) Dogmatische Einordnung: Grundrecht oder allgemeiner Rechtsgrundsatz?.....	25
3.) Abgrenzung zum Urteil Factortame	28
4.) Das Recht auf zeitnahen Rechtsschutz nach Inkrafttreten der GRCh	30
II.) Anspruchsadressaten und Umfang der Anspruchsverpflichtung ...	31
1.) Die Union als Anspruchsadressat	31
a) Gemeinschaftsgesetzgeber.....	31
b) Gemeinschaftsverwaltung	33
aa) Vorwirkung des Anspruches auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist.....	34
bb) Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden in angemessener Frist.....	34
aaa) Bestehen des Anspruches	34
bbb) Adressaten des Anspruches	35
c) Gemeinschaftsgerichte.....	36
2.) Die Mitgliedstaaten als Anspruchsadressaten.....	36
a) Gemeinschaftsrechtsbezug als Voraussetzung für Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh.....	37
b) Nationaler Gesetzgeber als Anspruchsadressat.....	38
c) Vorteile des Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh gegenüber Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK	40
aa) Dogmatische Vorteile.....	40
bb) Bessere Durchsetzbarkeit	42
aaa) Vertragsverletzungsverfahren	42
bbb) Aussetzung von Rechten des betroffenen Mitgliedstaats	44
ccc) Fazit	45
d) Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK bei der Schaffung von primärem Gemeinschaftsprozessrecht durch die Mitgliedsstaaten.....	45
III.) Terminologische Klarstellungen.....	46
IV.) Präzisierung und Kurzzusammenfassung des Prüfprogramms	47

Kapitel 3: Die zeitrelevante Ausgestaltung des Gemeinschaftsprozessrechts und der Gerichtsverfassung 48

A.) Das Vorabentscheidungsverfahren im Hinblick auf das Zeitproblem	48
I.) Die gegenwärtige Konzeption des Art. 234 EG – eine Bestandsaufnahme.....	49
1.) Vorlagerecht und Vorlagepflicht	49
a) Vorlagerecht nur für Gerichte	49
b) Vorlagepflicht	51
aa) Art. 234 Abs. 3 EG	51
bb) Erweiterung der Vorlagepflicht durch die Foto-Frost- Doktrin	52
cc) Einschränkung der Vorlagepflicht durch die CILFIT- Doktrin	53
dd) Modifikationen der Vorlagepflicht bei Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes	55
2.) Prüfung der Erforderlichkeit der Vorlage	57
3.) Beantwortung abstrakter und spezifischer Auslegungsfragen	60
4.) Prüfung nationalen Rechts	62
5.) Umformulierung falsch gestellter Vorlagefragen	64
6.) Verfahrensregeln für beschleunigte Bearbeitung	65
a) Vereinfachtes Verfahren, Art. 104 § 3 VerfO-EuGH	65
b) Verzicht auf mündliche Verhandlung, Art. 104 § 4 VerfO- EuGH.....	67
c) Klarstellungsersuchen, Art. 104 § 5 VerfO-EuGH	67
d) Beschleunigtes Verfahren, Art. 104a VerfO-EuGH	68
7.) Kein Vorabentscheidungsverfahren bei Versäumung der Klagefrist des Art. 230 Abs. 5 EG	72
8.) Die Reichweite von Vorabentscheidungsurteilen.....	72
a) Überblick über die Reichweite von Urteilen des EGMR.....	73
b) Wirkungsumfang von Vorabentscheidungsurteilen im Einzelnen.....	74
aa) Wirkung inter partes und erga omnes	74
bb) Wirkung ex tunc und ex nunc.....	75
cc) Entlastung durch Prospective Overtaking?	76
9.) Fazit der Bestandsaufnahme	77
II.) Reformvorschläge.....	78
1.) Auswahl der Vorlagefragen durch den EuGH	78
a) Vorteile eines Annahmeverfahrens	79
b) Nachteile eines Annahmeverfahrens	80

aa) Gefährdung des Kooperationsverhältnisses	80
bb) Zeitverlust durch Prüfung der Annahme	81
cc) Unvereinbarkeit mit dem gemeinschaftsrechtlichen System der Rechtsbehelfe.....	82
aaa) Bedeutung des writ of certiorari	82
bbb) Stellung der Verfassungsbeschwerde im deutschen Recht.....	82
ccc) Bedeutung der Individualbeschwerde zum EGMR.....	83
ddd) Funktionen des Vorabentscheidungsverfahrens	83
c) Das Annahmeverfahren im Lichte der Gemeinschafts- grundrechte.....	85
aa) Gemeinschaftsgrundrechte als Grenze des Annahme- verfahrens	86
aaa) Verankerung in der VerfO-EuGH.....	86
bbb) Verankerung in der SEuGH.....	86
ccc) Änderung des Art. 234 EG	87
bb) Ergebnis der Grundrechtsprüfung	89
d) Abschließende Gesamtbewertung des Annahme- verfahrens	89
2.) Beschränkung der Vorlagebefugnis auf hierarchisch oberste Gerichte.....	90
3.) Beschränkung der Vorlagepflicht	92
a) Abkehr von der Foto-Frost-Doktrin.....	92
aa) Vorschlag: Verwerfung von Entscheidungen durch nationale Gerichte	92
bb) Vorschlag: Komplette Abkehr von der Foto-Frost- Doktrin	93
cc) Stellungnahme	94
b) Modifikation der CILFIT-Rechtsprechung	95
aa) Kriterien zur Bestimmung der offenkundig richtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts.....	95
bb) Entfallen der Vorlagepflicht mangels „hinreichender Bedeutung“ der Auslegungsfrage.....	97
cc) Erstreckung auf Gültigkeitsfragen.....	100
4.) Green light procedure.....	102
5.) Einführung von Eilvorlageverfahren	103
a) Der Vorschlag des Gerichtshofs.....	103
b) Bewertung des Vorschlages	105
6.) Schaffung dezentraler Vorabentscheidungsgerichte	107
a) Vorteile dieses Konzepts	108
aa) Subsidiarität, bessere Einpassung in nationale Rechts- struktur	108

bb) Lösung des Übersetzungsproblems	108
aaa) Gegenwärtiges Sprachenregime	108
bbb) Die rechtliche Zulässigkeit einer Beschränkung der Verfahrenssprachen	109
ccc) Rechtspolitische Erwägungen	109
b) Der Nachteil dieses Konzepts	110
B.) Entschärfung des Zeitproblems bei Direktklagen	111
I.) Allgemeine beschleunigende Regelungen des Gemeinschaftsprozessrechts	112
1.) Gegenwärtige Rechtslage und Rechtsprechung	112
a) Objektive Klagehäufung	112
b) Klageänderung	114
aa) Änderung der Klagegründe, prozessuale Präklusion	114
bb) Parteiwechsel	116
cc) Änderungen der Anträge	116
dd) Fazit	117
c) Nachschieben von Gründen in der Klagebeantwortung	117
d) Subjektive Klagehäufung	118
aa) Entstehung der Streitgenossenschaft	119
aaa) Gerichtliche Verfahrensverbinding	119
bbb) Gewillkürte Streitgenossenschaft	121
bb) Aussetzung als Korrektiv	121
cc) Gesamtbewertung	123
e) Rechtskrafterstreckung auf Dritte bei Verzicht auf Streithilfe	123
f) Widerklage	125
g) Straffung der mündlichen Verhandlung	126
aa) Disponibilität der Schlussanträge des Generalanwalts	126
bb) Einschränkungen der mündlichen Parteianhörung	128
h) Vorzeitige Streitbeilegung als Instrument zur mittelbaren Beschleunigung	129
aa) Einseitige Streitbeilegung	130
aaa) Klagerücknahme	130
bbb) Anregung zur Feststellung der Erledigung	131
bb) Einvernehmliche Streitbeilegung	131
cc) Fazit	132
i) Zwischen-, Teil- und Grundurteile	132
j) Sammlung des Tatsachenstoffes und Prozessleitung als wichtige Zeitelemente	135
aa) Grundlegende Bedeutung von adversarial principle, Beibringungsgrundsatz und Untersuchungsgrundsatz für die angemessene Verfahrensdauer	135

aaa) Adversarial principle des common law	135
bbb) Beibringungsgrundsatz	136
ccc) Untersuchungsgrundsatz	136
ddd) Bewertung der Unterschiede	137
bb) Nebeneinander von Untersuchungs- und Verhandlungs- grundsatz im Gemeinschaftsprozessrecht	137
aaa) Beweisrecht	138
bbb) Versäumnisurteile	139
ccc) Prozessleitende Maßnahmen	139
(i) Art. 64 VerfO-EuG	139
(ii) Art. 54a VerfO-EuGH	140
ddd) Bewertung dieser Regelungen	140
2.) Reformvorschläge	141
a) Beschleunigung durch Beschränkung der Verfahrens- sprachen	141
aa) Reduzierung der Verfahrenssprachen	141
aaa) Rechtliche Grenzen bei Individualklagen	141
bbb) Rechtspraktische und rechtspolitische Hindernisse	145
bb) Aufbürdung der Übersetzungskosten	146
aaa) Variante 1: Volle Kostentragungspflicht der Parteien	147
bbb) Variante 2: Kostenlast bei Überschreiten einer Seitenlimitierung	149
cc) Fazit	149
b) Lockerung der Präklusionsvorschriften contra Ausweitung des Art. 47 § 1 VerfO-EuG	150
c) Absehen von mündlicher Verhandlung, Art. 44a, 120 VerfO-EuGH, Art. 111 VerfO-EuG	151
aa) Rechtliche Grenzen eines Absehens von der mündlichen Parteianhörung	152
aaa) Bestehen eines Rechts auf eine mündliche Verhandlung	152
(i) Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK	152
(ii) Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK i. V. m. Art. 6 Abs. 2 EU, Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh	153
bbb) Das Gemeinschaftsprozessrecht im Lichte dieses Rechts	155
(i) EuGH	155
(ii) EuG als erste Instanz	155
bb) Rechtspolitische Erwägungen	156
cc) Fazit	156

d) Effektivere Bewältigung von Massenverfahren.....	157
aa) § 93a VwGO als Beispiel für Musterverfahren	157
bb) Musterverfahren im Gemeinschaftsprozessrecht	158
aaa) Gegenwärtige Rechtslage	158
bbb) Übertragung des § 93a VwGO auf das Gemeinschaftsprozessrecht?	159
cc) Fazit	161
II.) Besondere beschleunigende Regelungen des Art. 230 EG und der Art. 226, 227 EG.....	161
1.) Die zeitrelevante Ausgestaltung der Nichtigkeitsklage	161
a) Rechtsfolgen von Verfahrens- und Formfehlern.....	161
b) Gerichtliche Überprüfung von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen	165
aa) Geringe Bedeutung des Ermessensmissbrauchs	165
bb) Zeitrelevante Anforderungen an Beurteilungs- spielräume.....	165
aaa) Kartellverfahrensrecht	166
bbb) Fusionskontrollrecht.....	166
ccc) Bewertung der Rechtsprechung zu Beurteilungsspielräumen.....	168
c) Das Erfordernis einer verbindlichen Rechtswirkung	169
d) Die Klagebefugnis	171
aa) Die unmittelbare Betroffenheit	171
bb) Die individuelle Betroffenheit.....	172
aaa) Keine Klagebefugnis des Konkurrenten bei unter- lassener Mitwirkung im Verwaltungsverfahren	172
bbb) Unnötige Verfahrensverlängerung durch die restriktive Plaumann-Formel?	175
e) Fazit.....	180
2.) Das Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf den Faktor Zeit	181
III.) Rechtsbehelfe zur Überwindung des Zeitproblems vor dem EuGH.....	184
1.) Vorläufiger Rechtsschutz	184
2.) Beschleunigtes Hauptsacheverfahren	185
a) Grundzüge des Rechtsinstituts	186
b) Kritik.....	187
c) Abschließende Bewertung des Rechtsinstituts.....	189
C.) Die zeitrelevante Konzeption des Rechtsmittelrechts	189
I.) Gegenwärtige Rechtslage.....	190
1.) Beschränkung des Rechtsmittels auf Rechtsfragen	190
2.) Keine Aufhebung bei richtigem Ergebnis.....	192

3.) Eigene Entscheidung des EuGH ohne Zurückverweisung.....	193
4.) Beschlüsse als Mittel der Beschleunigung.....	194
5.) Verfahrensverlängerung durch autonome Rechtsmittel- befugnis der Mitgliedstaaten	195
II.) Möglichkeiten der Reform und Weiterentwicklung	198
1.) Filterung von Rechtsmitteln gegen erstinstanzliche Entscheidungen des EuG	198
2.) Ausgestaltung des Rechtsmittels gegen die Entscheidung einer gerichtlichen Kammer	200
D.) Die Gerichtsverfassung im Hinblick auf das Zeitproblem	201
I.) Rechtslage nach dem Vertrag von Nizza.....	202
1.) Zuständigkeit.....	202
2.) Spruchkörper innerhalb der Gerichte	203
a) EuGH	203
b) EuG	205
c) EuGöD	206
II.) Weiterentwicklungsmöglichkeiten.....	207
1.) Zuständigkeit.....	207
a) Schaffung weiterer gerichtlicher Kammern	207
aa) Vorteile eines mit dem Aufbau weiterer gerichtlicher Kammern verbundenen partiellen Wechsels von der kläger- zur klagenbezogenen Zuständigkeitsverteilung .	207
bb) Nachteile eines generellen Wechsels von der kläger- zur klagenbezogenen Zuständigkeitsverteilung	209
b) Beantwortung von Vorlagefragen durch das EuG	209
aa) Wirksamkeit des Überprüfungsmechanismus.....	210
aaa) Verweisung von EuG zu EuGH	210
(i) Einleitung eines Überprüfungsverfahrens durch den Ersten Generalanwalt	211
(ii) Bewertung	213
bbb) Vorschläge für eine Ausübung der Zuständigkeitsübertragung.....	214
2.) Binnenorganisation der Gemeinschaftsgerichte	215
a) EuGH	215
b) EuG	216
c) Abschaffung der Generalanwälte?	217

Kapitel 4: Rechtsbehelfe und Rechtsfolgen bei überlanger Verfahrensdauer vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH, EuG, EuGöD).....	219
A.) Bestimmung der angemessenen Zeit.....	219
I.) Kriterien für die Bestimmung der angemessenen Zeit	219
II.) Art. 234 EG als Sonderfall.....	221
B.) Primärrechtsschutz gegen überlange Verfahrensdauer	223
I.) Keine Handhabe de lege lata.....	224
II.) Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde de lege ferenda	225
1.) Anstöße durch die Rechtsprechung des EGMR.....	225
a) Die Kudla-Entscheidung.....	225
b) Die Mifsud-Entscheidung.....	227
c) Die Sürmeli-Entscheidung.....	228
2.) Folgerungen für die gemeinschaftsrechtliche Untätigkeitsbeschwerde	230
a) Pflicht zur Einführung eines Rechtsbehelfs gegen gerichtliche Untätigkeit	230
b) Ausgestaltung der Untätigkeitsbeschwerde.....	232
aa) Beschwerdegericht und Inhalt der Entscheidung	232
bb) Begründetheit der Beschwerde.....	234
cc) Vorkehrungen gegen Missbrauch.....	235
dd) Normvorschlag	237
C.) Folgen einer Missachtung des Beschleunigungsanspruchs durch die Gemeinschaftsgerichte.....	238
I.) Keine Folgen für die verantwortlichen Richter	238
II.) Folgen für den nachteilig Betroffenen	239
1.) Aufhebung des Urteils durch die höhere Instanz.....	239
2.) Außervertragliche Haftung (Art. 235, 288 Abs. 2 EG).....	240
a) Zulässigkeit der Schadensersatzklage.....	240
aa) Klagegegenstand.....	240
bb) Relevanz des Rechtsschutzbedürfnisses	241
cc) Zuständigkeitsfragen	241
aaa) Zuständigkeit bei Untätigkeit eines Fachgerichtes im Sinne des Art. 225 a EG	242
bbb) Zuständigkeit bei Untätigkeit des EuG.....	242
ccc) Zuständigkeit bei Untätigkeit des EuGH.....	243
b) Begründetheit der Schadensersatzklage	244
aa) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß des Gerichts.....	244

bb) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß des Gesetzgebers.....	245
3.) Spezifische Folgen überlanger Verfahrensdauer bei der Verhängung von Geldbußen	245
a) Strafrechtlicher Charakter der Geldbußen.....	246
b) Minderung einer Geldbuße durch den EuGH wegen überlanger Verfahrensdauer	247
4.) Fiktion des Prozesssieges	248
III.) Verurteilung der Mitgliedsstaaten durch den EGMR wegen Verletzung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK durch Gemeinschafts- gerichte	249
1.) Die Entwicklung der Straßburger Rechtsprechung	250
a) Die Melchers-Entscheidung des EKMR.....	250
b) Die Matthews-Entscheidung	251
c) Die Bosphorus-Entscheidung	252
2.) Untätigkeit der institutionellen Gemeinschaftsgerichte im Lichte dieser Rechtsprechung	253
a) Die überlange Verfahrensdauer als staatlicher Akt der Vertragsstaaten.....	253
b) Maßgeblichkeit der Bosphorus-Entscheidung.....	254
c) Unzulässigkeit wegen Art. 35 Abs. 2 lit. b EMRK.....	255
3.) Ergebnis.....	256
 Kapitel 5: Schlussbetrachtungen.....	 257
A.) Positivliste der Reformvorschläge	257
I.) Vorabentscheidungsverfahren	257
II.) Nichtigkeitsklage und Vertragsverletzungsverfahren	258
III.) Rechtsmittelverfahren	259
IV.) Änderungen der Gerichtsverfassung.....	259
V.) Präventiver Rechtsbehelf gegen Untätigkeit.....	259
B.) Abschließende Gesamtbetrachtung	260
 Literaturverzeichnis.....	 263
Stichwortverzeichnis	273

Kapitel 1

Aufgabenstellung

A.) Einleitung

Der Widerspruch zwischen wohldurchdachtetem und raschem Handeln ist dem menschlichen Leben immanent. Mag es auch in glücklichen Momenten oder mit viel Erfahrung gelingen, alle Aspekte zu bedenken und gleichwohl sehr rasch zu agieren – idealtypisch erweist sich der Widerspruch zwischen den beiden Zielen letztlich als eine Aporie. Dies zeigt sich bereits in sprichwörtlichen Redensarten: Während Wendungen wie „gut Ding will Weile haben“ und „kommt Zeit, kommt Rat“ das geduldige Handeln loben, fordert die Mahnung, „etwas nicht auf die lange Bank zu schieben“ zur Beschleunigung auf.

Auch die Literatur ist hin- und hergerissen. Einerseits stellt Thomas Mann im „Zauberberg“ eindrucksvoll die Schattenseiten allzu bedächtigen Handelns dar. Ebenso mahnte Schiller im Wilhelm Tell: „Wer gar zu viel bedenkt, wird wenig leisten“¹. Dagegen ging Goethe so weit, den Begriff der „*velocitas*“ mit „Luzifer“ zu verbinden, so dass er übereiltes Handeln in genialer Wortschöpfung „*verloziferisch*“ nannte².

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass ein gewisser Widerspruch zwischen gründlichem Überlegen und schnellem Handeln auch der Rechtswissenschaft innewohnt. Einerseits bedeutet rechtzeitige Rechtsgewähr, dass ein Gerichtsurteil die Abweichung von der Rechtsordnung möglichst umgehend korrigiert, um dem Ideal der völligen Einhaltung des Rechts gerecht zu werden. Andererseits soll durch ein Urteil gerade richtiges Recht gewährt werden, dessen Auffindung notwendigerweise Zeit kostet. Die Anforderungen der Rechtzeitigkeit und der Richtigkeit sind zwar nicht immer gegenläufig. Kommt etwa der Beweiserhebung durch Zeugen eine streitentscheidende Bedeutung zu, so fordert auch das Richtigkeitsprinzip eine möglichst rasche Prozessführung, um dem schwindenden Erinnerungsvermögen zuvorzukommen³. Gleichwohl ist das Ideal, gleichermaßen möglichst schnelle und möglichst richtige Entscheidungen zu tref-

¹ Friedrich Schiller: Wilhelm Tell, 3. Aufzug, 1. Szene.

² Osten, Manfred: „Alles *veloziferisch*“ oder Goethes Entdeckung der Langsamkeit.

³ Schlette, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist, S. 32.

fen, in Wahrheit nichts anderes als ein Grundwiderspruch der Rechtsprechung im Rechtsstaat⁴.

Die mit dieser Analyse einhergehende Erkenntnis, dass Recht ein zeitabhängiges und zeitbezogenes Gut ist, hat sich insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland nur langsam durchgesetzt⁵. Während ein „kurzer Prozess“ an rechtsstaatlich bedenkliche Gerichts-, „verfahren“ zu Zeiten von Diktaturen erinnerte, erschien ein möglichst gründlich und damit zeitaufwändig geführter Prozess als Garant der Rechtsstaatlichkeit. Ein dergestalt „optimaler“ Prozess droht aber Opfer seines eigenen Erfolges zu werden, wenn er so viel Zeit beansprucht, dass letzten Endes der Rechtsschutz zu spät kommt. Der griffige britische Grundsatz „justice delayed is justice denied“⁶ bringt es auf den Punkt: Verspäteter Rechtsschutz kann im Extremfall gar einer Rechtsschutzverweigerung und damit letztlich einer Rechtsvereitelung gleichkommen.

Mittlerweile ist die zentrale Bedeutung des Zeitaspekts für die Rechtsschutzgewährung allgemein akzeptiert⁷. Im krassen Gegensatz zu dieser Überzeugung steht die Tatsache, dass in Europa gegenwärtig das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) allesamt an Überlastung leiden, was sich in einer hohen durchschnittlichen Verfahrensdauer ausdrückt. Allein das Erkennen des Problems hilft offenbar nicht weiter. Schon Goethe wusste: „Der Mensch, wenn er auch den Grund des Irrtums aufdeckt, wird den Irrtum selbst deshalb doch nicht los“⁸. Erforderlich ist daher eine eingehende Untersuchung: Wie können die zeitbedürftigen Anforderungen der Richtigkeit, zu denen auch die Einhaltung der Verfahrensrechte gehört, mit dem Ideal einer möglichst zeitnahen Rechtsschutzgewährung in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden?

Diese Frage will die vorliegende Arbeit bezogen auf die institutionelle Gemeinschaftsgerichtsbarkeit (EuGH, EuG, gerichtliche Kammern) beantworten. Die vorzunehmende Untersuchung stößt allerdings von vornherein an ihre Grenzen: Den strukturellen Widerspruch zwischen Rechtzeitigkeit und Richtigkeit wird auch sie nicht beseitigen können, zumal eine

⁴ *Kloepfer*, JZ 1979, 209 (210); ähnlich *Kirchhof*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Verfahrensdauer und die Rechtsmittel, S. 439, in: FS Doehring, wonach rechtzeitige Rechtsgewähr und die Gewähr richtigen Rechts nicht notwendig Zielkonflikte seien, jedoch tendenziell gegenläufige Verfahren veranlassen.

⁵ Vgl. hierzu den eindrucksvollen tour d’horizont *Kirchhofs* zur „Zeitbedingtheit und Zeitwahl im Recht“, (Fn. 4), 439 (440–444).

⁶ *Alber* in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Grundrechtecharta, Art. 47 GRCh Rn. 69.

⁷ BVerfGE 55, 349 (369) und *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 262 m. w. N.

⁸ Vgl. *Osten*, (Fn. 2), S. 18.

Verfahrensverschleppung manchem Beteiligten mehr als gelegen kommt. Was also kann die Arbeit leisten? Sie wird in erster Linie die Güte existierender Beschleunigungsvorschläge bewerten und eigene Optimierungsvorstellungen einbringen.

Hervorzuheben ist, dass die Erörterung der zeitlichen Effizienz des Gemeinschaftsprozessrechts vorurteilsfrei und ergebnisoffen erfolgen wird. Sollten Verbesserungsvorschläge rechtlich oder politisch nicht realisierbar sein, so wird sich die Arbeit auch nicht scheuen, die naheliegende Forderung, das Dilemma durch eine Erhöhung der Gerichtskapazitäten zu lösen, zu bekräftigen und den (Haushalts-)Gesetzgeber zum Tätigwerden aufzufordern.

B.) Problemaufriss

Während ein Vorabentscheidungsersuchen im Jahre 1980 gute Chancen hatte, innerhalb von 12 Monaten abgeschlossen zu werden, erreichte die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahre 2003 mit 25,5 Monaten einen vorläufigen Höhepunkt⁹. In anderen Verfahrensarten ist die Entwicklung ähnlich verheerend verlaufen.

So erklärt sich, dass die zeitliche Effektivität des EU-Rechtsschutzes in den letzten Jahren mit zunehmender Häufigkeit wissenschaftlich untersucht wurde. Die einen widmeten sich dem Eilrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof¹⁰. Die anderen diskutierten die insbesondere auf Senkung der durchschnittlichen Verfahrensdauer abzielende Reform der Gerichtsbarkeit durch den Vertrag von Nizza¹¹. Dritte wiederum thematisierten das Problem einer Verfahrensverschleppung durch Gemeinschaftsgerichte und deren mögliche Konsequenzen¹².

Damit betrachtete man die Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus zwei verschiedenen Blickwinkeln. Zum einen wurde in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Senkung der durchschnittlichen Verfahrensdauer untersucht, zum anderen in subjektiv-rechtlicher Hinsicht die Schaffung effektiver primär- oder sekundärrechtlicher Rechtsbehelfe zugunsten des um Beschleunigung bemühten Bürgers.

Diese beiden Aspekte stellen aber zwei Seiten derselben Medaille dar. Die Debatte über die Entlastung des EuGH wird doch gerade im Hinblick

⁹ Rechtsprechungsstatistik des EuGH für das Jahr 2005, im Internet abrufbar unter <http://curia.europa.eu/de/>, S. 210.

¹⁰ *Estler*, Zur Effektivität des einstweiligen Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht.

¹¹ *Everling, Ulrich* (Hrsg.): Die Zukunft der europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, EuR 2003 Beiheft 1.

¹² *Schlette*, EuGRZ 1999, 369.

auf die schnellere Gewährung von Rechtsschutz geführt. Zudem wird eine „Flucht in den Eilrechtsschutz“ durch eine zu hohe durchschnittliche Verfahrensdauer überhaupt erst gefördert. Andererseits kann das Recht auf rechtzeitigen effektiven Rechtsschutz die Schaffung von besonderen Rechtsbehelfen sowie beschleunigten oder summarischen Verfahren erfordern, was zu einer höheren Inanspruchnahme der Gerichtskapazitäten und in der Folge zu einer höheren durchschnittlichen Verfahrensdauer führt.

Die vorliegende Arbeit hat sich daher zum Ziel gesetzt, beide Blickwinkel einzunehmen. Demnach werden Wege zur Senkung der durchschnittlichen Verfahrensdauer der Hauptsacheverfahren erkundet. Es wird aber auch erörtert, ob und inwieweit dem Rechtsschutzsuchenden in ausreichendem Maße beschleunigende Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

Die dergestalt angestrebte Gesamtdarstellung der Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten wird aufgrund des Facettenreichtums der Problematik notwendigerweise unvollständig bleiben, zumal das materielle Recht sowie kompetenzielle Aspekte für den Faktor Zeit bedeutsam sind. Genannt seien hier nur die Interdependenzen zwischen Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht sowie das Verhältnis zwischen zentralem und dezentralem Rechtsschutz. Diese Aspekte werden so weit als möglich in die Untersuchung einbezogen. Das Prüfprogramm für die Untersuchung dieser Interdependenzen determiniert aber der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist.

C.) Gang der Untersuchung

Zunächst wird in Kapitel 2 der Arbeit der maßgebende Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist dargestellt. Dessen Bestehen und Umfang wird im Vergleich mit der Rechtslage nach GG und EMRK herausgearbeitet. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den Kreis der Anspruchsadressaten gelenkt (Gemeinschaftsgesetzgeber, institutionelle Gemeinschaftsgerichte, Gemeinschaftseigenverwaltung, Mitgliedstaaten). Anschließend wird untersucht, ob und inwieweit die für die Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes vor dem EuGH entscheidenden Adressaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Kapitel 3 der Arbeit widmet sich dem Gemeinschaftsgesetzgeber. Es wird geprüft, inwieweit dieser bei der Ausgestaltung der Gerichtsorganisation und des Gemeinschaftsprozessrechts dem Beschleunigungsgebot Rechnung getragen hat. Insbesondere wird erörtert, welche Verbesserungen der Gerichtsorganisation der Vertrag von Nizza gebracht hat und welche weiteren Reformen sinnvoll wären. Das Vorabentscheidungsverfahren als größter „Zeitposten“ wird eingehend dargestellt, ebenso neue verfahren-

rensrechtliche Regelungen wie z.B. das beschleunigte Hauptsacheverfahren. Letztlich werden das gesamte Prozessrecht und bei Interdependenzen auch entsprechende Teile des materiellen Rechts im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot durchleuchtet.

Kapitel 4 der Arbeit beschäftigt sich mit der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit als Anspruchsadressat. Es werden Kriterien für die Feststellung einer überlangen Verfahrensdauer aufgezeigt. Ebenso wird untersucht, ob eine Beschleunigungsbeschwerde eine Missachtung des Anspruchs auf Entscheidung in angemessener Frist verhindern könnte. Liegt ein Verstoß aber bereits vor, so stellt sich die Frage nach seinen Konsequenzen. Diese werden eingehend untersucht. Hierbei werden insbesondere staatshaftungsrechtliche Folgen und eine nach dem Urteil „Matthews“ denkbare Verurteilung der EU-Mitgliedsstaaten durch den EGMR wegen Verstoßes der Gemeinschaftsgerichte gegen Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK erörtert. In Kapitel 5 werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst.

Kapitel 2

Das Gemeinschaftsgrundrecht auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Vergleich mit GG und EMRK

Gemäß Art. 220 EG, der zentralen Rechtsschutznorm des Gemeinschaftsrechts, gewährleistet der Gerichtshof die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages“. Die Norm ist nach französischem Vorbild objektiv-rechtlich gefasst, der Schutz der Rechte des Einzelnen wird demnach nicht wie in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zum Verfassungsprinzip erhoben¹. Ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf raschen Rechtsschutz kann dem objektiv-rechtlich gefassten Art. 220 EG nicht unmittelbar entnommen werden.

Indessen sind subjektive Rechte ohne Rechtsmacht und damit auch ohne Rechtsschutz nach herrschender Meinung nicht denkbar, so dass mit der Anerkennung subjektiver Individualrechte im Gemeinschaftsrecht notwendigerweise das Erfordernis subjektiven Rechtsschutzes einhergeht².

Dies bedeutet, dass auch das Gemeinschaftsrecht neben Art. 220 EG als zentrale Rechtsschutznorm ein Recht auf (zeit)effektiven Rechtsschutz enthalten muss. Als normativer Anknüpfungspunkt für ein entsprechendes Gemeinschaftsgrundrecht bietet sich neben Art. 220 EG („Wahrung des Rechts“)³ insbesondere Art. 6 Abs. 2 EU an („Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergeben“).

An sich läge es nun nahe, ohne Umschweife die Gewährleistungen der EMRK zu untersuchen. Denn zum einen könnte man die EMRK als vorrangige Rechtserkenntnisquelle ansehen⁴. Auch wenn man dies verneint, so ist zum anderen zu bedenken, dass lege artis die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aufwändig im Wege einer alle mitgliedsstaatlichen Verfassungen einbeziehenden wertenden Rechtsvergleichung hergeleitet werden müssten⁵. Bei einer kritischen Analyse der gefundenen nationalen

¹ *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., LXXXV Abs. 3 ff.; vgl. *Sydow*, Verwaltungskooperation in der EU, S. 277 f.

² *Baumeister*, EuR 2005, 1.

³ *Schwarze* in: ders., EU-Kommentar, Art. 220 EG Rn. 11.

⁴ *Kingreen* in: Calliess/Ruffert, EU/EG, 2. Aufl., Art. 6 EU, Rn. 38 ff. m. w. N.

⁵ Hierüber täuscht freilich der apodiktische Urteilsstil des EuGH hinweg, vgl. z.B. EuGH, Rs. 4/73 (Nold / Kommission), Slg. 1974, 491 Rz. 14; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., S. 72 f.

Lösungen müsste dann diejenige gewählt werden, welche sich im Hinblick auf den autonomen Charakter des Gemeinschaftsrechts als die beste herausstellte⁶.

Eingedenk all dessen wählt die vorliegende Arbeit einen anderen Ansatz. Sie untersucht die entsprechenden Gewährleistungen der EMRK und deren Rezeption durch die Rechtsprechung des EuGH und die GRCh. Daneben wird als einzige mitgliedstaatliche Verfassung das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vergleichend herangezogen. Dieses soll hier freilich nicht als Rechtserkenntnisquelle im Sinne des Art. 6 Abs. 2 EU untersucht werden, sondern als dogmatische Orientierungshilfe. Hierfür spricht, dass eine in Deutschland verfasste Untersuchung des Gemeinschaftsrechts sich beinahe zwangsläufig einem Vergleich mit dem entsprechenden Schutzniveau des deutschen Rechts ausgesetzt sieht. Auch ist zu hoffen, dass die deutsche Dogmatik ob ihrer inhaltlichen Überzeugungskraft der gemeinschaftsrechtlichen Dogmatik Impulse geben kann.

A.) Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Grundgesetz

I.) Normative Verankerung: Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und der allgemeine Justizgewähranspruch

Es ist allgemein anerkannt, dass der Faktor Zeit für die Effektivität des Rechtsschutzes wesentlich ist⁷. Ein Anspruch des Bürgers auf Entscheidung in angemessener Zeit ist allerdings weder im GG noch im einfachen Recht⁸ ausdrücklich normiert. Vielmehr ist er ungeschriebener Bestandteil der Verfassung.

Als normative Anknüpfungspunkte kommen in Betracht: das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG⁹, das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG¹⁰, das Recht auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG¹¹, die materiellen Grundrechte¹² und Art. 19

⁶ Vgl. zu dieser Methode: *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., S. 69 ff. m. w. N.

⁷ Vgl. nur *Ziekow*, DÖV 1998, 941 f. m.w.N. und BVerfGE 55, 349 (369), *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 262.

⁸ Hier soll zunächst ausgeblendet bleiben, dass Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK Teil des deutschen Rechts ist, da der EMRK nach der Transformationalehre und nach der Vollzugslehre der Rang eines Bundesgesetzes zukommt, vgl. *Schlette*, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist, S. 23.

⁹ BVerfG, NJW 2003, 2897.

¹⁰ BVerfGE 3, 359, 364.

¹¹ Hierfür *Jaeger*, VBIBW 2004, 128 (129 f.); einschränkend *Schlette*, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist, S. 27.

Abs. 4 S. 1 GG oder der allgemeine Justizgewähranspruch. Vereinzelt wird die Beschleunigungsmaxime gar aus dem Sozialstaatsgebot oder implizit dem Rechtssetzungsauftrag der Rechtsprechung¹³ entnommen.

Eine eingehende Darstellung dieser denkbaren normativen Anknüpfungspunkte, welche im Hinblick auf Adressatenkreis und Umfang der Anspruchsverpflichtung Unterschiede aufweisen, ist bereits an anderer Stelle erfolgt¹⁴ und führt hier nicht weiter.

Denn nachdem das BVerfG bis 1977 die Auffassung vertrat, dass die Verfahrensdauer abgesehen von Fällen extremer Verschleppung grundsätzlich ohne Bedeutung sei¹⁵, vollzog es in seiner Entscheidung zur Verfassungsbeschwerde von Rudolf Heß¹⁶ aus dem Jahr 1980 eine bedeutsame Kehrtwende. Seitdem ist es in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass das Gebot effektiven Rechtsschutzes zwingend das Gebot eines Rechtsschutzes in angemessener Frist enthält. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet damit nicht nur das formelle Recht, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Wirksamer Rechtsschutz bedeutet demnach zumal auch Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit¹⁷. Folglich ist der Anspruch auf Entscheidung in angemessener Frist in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu verorten.

Es stellt sich aber die Frage, ob man im Lichte neuerer Rechtsprechung nicht den allgemeinen Justizgewähranspruch anstelle des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG als Anknüpfungspunkt wählen sollte.

Das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Justizgewähranspruch und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG war jüngst Gegenstand eines aufsehenerregenden Urteils des BVerfG¹⁸. Im Kern ging es um die Frage, ob das GG Rechtsschutz gegen den Richter vorsieht. Das BVerfG hielt entgegen beachtlicher Kritik¹⁹ an seiner ständigen Rechtsprechung fest, wonach unter „öffentliche Gewalt“ im Sinne des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nur die Legislative und die Exekutive zu verstehen sind. Die Notwendigkeit einer fachgerichtlichen Abhilfemöglichkeit bei Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör begründete es aber mit dem allgemeinen Justizgewähranspruch.

¹² BVerfG, NJW 2005, 3485 (3487): die Verfassungsbeschwerde wegen überlanger Untersuchungshaft war wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG begründet.

¹³ Kloepfer, JZ 1979, 209 (211 f.).

¹⁴ Otto, Der Anspruch auf ein Verfahren innerhalb angemessener Zeit; Schlette, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist; ähnlich Wilfinger, Das Gebot effektiven Rechtsschutzes in GG und EMRK.

¹⁵ BVerfGE 46, 17 (28 f.).

¹⁶ BVerfGE 55, 349.

¹⁷ So BVerfGE 55, 349 (369); vgl. auch BVerfGE 35, 382 (405); 40, 237 (257).

¹⁸ BVerfG, Plenarentscheidung vom 30.04.2003, NJW 2003, 1924 ff.

¹⁹ Voßkuhle, NJW 2003, 2193 ff.; grundlegend: ders., Rechtsschutz gegen den Richter

Dieser wird aus Art. 20 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG²⁰ abgeleitet und betrifft traditionell lediglich zivilrechtliche Streitigkeiten, für welche Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ausweislich seines Wortlauts nicht gilt. Der allgemeine Justizgewähranspruch ist aus Sicht des BVerfG *lex generalis*, während Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG *lex specialis* sei. Die Sinnhaftigkeit dieser Konstruktion²¹ kann hier offen bleiben. Denn im rechtsstaatlichen Kerngehalt unterscheiden sich der allgemeine Justizgewähranspruch und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nicht²². Demzufolge enthält auch der allgemeine Justizgewähranspruch einen Anspruch auf zeitnahe gerichtliche Entscheidung. Eine Klärung des Konkurrenzverhältnisses ist daher vorliegend entbehrlich. Der allgemeine Justizgewähranspruch tritt jedenfalls neben Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, soweit keine öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten betroffen sind.

II.) Die Gerichte als Anspruchsadressaten

Der Anspruch auf Entscheidung in angemessener Zeit richtet sich zunächst an die Gerichte. Knüpft man an Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG bzw. den allgemeinen Justizgewähranspruch an, so verpflichtet dies die Justiz zunächst zu der Prüfung, inwieweit beschleunigende Rechtsinstitute zur Anwendung kommen können²³. Auch wenn dies ausscheidet muss die Entscheidung in angemessener Zeit ergehen. Es stellt sich also die Frage, wann die angemessene Verfahrensdauer überschritten ist. Da diese Thematik im Kapitel 4 der Arbeit eingehend bearbeitet wird, soll an dieser Stelle nur ein Überblick über die grundsätzliche Problematik verschafft werden. Ausgangspunkt der Überlegung muss dabei sein, dass es nicht um maximale Beschleunigung gehen kann. Das Beschleunigungsgebot ist nur ein Teilaspekt des Gebotes effektiven Rechtsschutzes und nur einer von mehreren Verfahrensgrundsätzen. Es wird daher seinerseits von anderen Teilaspekten desselben Gebotes und von anderen Verfahrensgrundsätzen begrenzt²⁴. So liegt es beispielsweise auf der Hand, dass der grundsätzlich durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährte Anspruch auf vollständige gerichtliche Nachprüfung²⁵ sowie der Anspruch auf möglichst richtige Entscheidung²⁶ einen Zeitaufwand nach sich ziehen, welcher einer schnellstmöglichen Entscheidung entgegensteht. Solchermaßen konfligierende Verfassungspostulate

²⁰ BVerfG, NJW 2004, 3320–3321; vgl. *Britz/Pfeifer*, DÖV 2004, 245 (246); vgl. Redeker, NJW 2003, 2956 (2957).

²¹ Dagegen insbesondere *Voßkuhle*, NJW 2003, 2193 (2196).

²² So ausdrücklich: BVerfG, Plenarentscheidung vom 30.04.2003, NJW 2003, 1924 (1925); ähnlich *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 17 ff.; a. A. *Huber* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Band 1, 5. Aufl., Art. 19 Abs. 4 Rn. 355.

²³ *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 263.

²⁴ *Wilfinger*, Das Gebot effektiven Rechtsschutzes in GG und EMRK, S. 120.

²⁵ Vgl. nur *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 116.

²⁶ *Klose*, NJ 2004, 241 (244).

führen zu einem Zielkonflikt, der nicht pauschal, sondern nur durch Abwägung gelöst werden kann.

Eingedenk dessen ist es kaum verwunderlich, dass eine gesetzliche Regelung der angemessenen Verfahrensdauer fehlt. Also war das BVerfG im Fall „Rudolf Heß“²⁷ dazu berufen, Kriterien für die Abwägung zu ermitteln. Ausgangspunkt der Prüfung war dabei das dem Spruchkörper durch die einschlägige Prozessordnung eingeräumte Ermessen, den Verfahrensablauf zu gestalten. Auch wenn alle Verfahren möglichst schnell bearbeitet werden sollen ist eine zeitliche Reihenfolge notwendig. So kann der Vergleichsmaßstab nicht das Optimum, sondern nur die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens des betreffenden Typs bei dem jeweiligen Gericht sein. Freilich können besondere Umstände dazu führen, dass eine ansonsten übliche Verfahrensdauer nicht hingenommen werden muss²⁸. Ist dies nicht der Fall, muss bei Überschreiten der durchschnittlichen Dauer nach rechtfertigenden Umständen für die Verzögerung gefragt werden. Diese können in concreto sein: Die Komplexität des Falles, die Beiziehung eines Gutachters, das hohe Lebensalter, der Gesundheitszustand des Betroffenen etc. Das gerichtliche Ermessen bei der Verfahrensführung ist also nur eingeschränkt überprüfbar. Das Merkmal der Angemessenheit wird relativ bestimmt, eine absolute Grenze existiert nicht. Gleichwohl vermag sich die Unangemessenheit der Verfahrensdauer oftmals ohne weiteres aus einer extrem langen Verfahrensdauer ergeben, etwa bei einem über fünf Jahre dauernden Verfahren²⁹.

Verletzen die Gerichte das Beschleunigungsgebot, so kommen Dienstaufsichtsbeschwerden (§ 26 Abs. 2 DRiG) und Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr.4a GG), daneben aber auch Amtshaftungsansprüche (§ 839 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 BGB i. V. m. Art. 34 GG), die Nichterhebung von Kosten und im Strafprozess eine Strafmilderung oder eine Einstellung des Verfahrens in Betracht³⁰.

²⁷ BVerfGE 55, 349 (368 ff.).

²⁸ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2003, 1 BvR 1345/03 (nicht veröffentlicht); eine allgemeine psychische Belastung durch Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens reicht demzufolge nicht aus.

²⁹ List, DB 2005, 571 (572).

³⁰ Zum Ganzen übersichtlich: *Otto*, Der Anspruch auf ein Verfahren innerhalb angemessener Zeit.

III.) Die Verwaltung als Anspruchsadressat

1.) Vorwirkung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG

Während es ohne weiteres einleuchtet, dass sich die Gerichte am Anspruch auf zeitnahen Rechtsschutz messen lassen müssen, ist eine Adressatenstellung der Verwaltung zunächst fernliegend. Eine Rechtsschutzfunktion wird schließlich hierzulande traditionell vor allem dem gerichtlichen Verfahren zugeschrieben. Die Erkenntnis, dass auch das behördliche Verfahren dem Rechtsschutz des Einzelnen dient, manifestiert sich exemplarisch in § 68 VwGO³¹. Diese Vorschrift macht die Zulässigkeit der Erhebung einer Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage von einem erfolglos durchgeführten Vorverfahren abhängig. Letzterem kommt eine rechtliche Doppelnatur zu: einerseits ist es ein spezialgesetzlich geregeltes Verwaltungsverfahren, andererseits eine im Prozess zu beachtende Sachurteilsvoraussetzung³². Demnach kann der Anspruch auf zeitnahen Rechtsschutz auch durch Verzögerungen im vorgeschalteten Verwaltungsverfahren bedroht werden. Hieran wird deutlich, dass sich schon vor Zugang zum Gericht der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes wegen des funktionellen Zusammenhangs von Verwaltungs- und Gerichtskontrolle auf die Ausgestaltung und Handhabung des Verwaltungsverfahrens auswirken muss³³. Einfachgesetzlich manifestiert sich diese Erkenntnis in § 75 VwGO³⁴.

Eine Vorwirkung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 ist aber nicht auf den Bereich des Vorverfahrens beschränkt. Obwohl administrative und gerichtliche Verfahren, im Gewaltenteilungsschema gedacht, strikt getrennt sind (Trennungsprinzip) und nicht vermischt werden dürfen, können sie doch generell wichtige Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen füreinander haben. Die so verstandene Verzahnung lässt sich als institutionelles Rücksichtnahmegebot verstehen: Weder darf die Verwaltung Barrieren errichten, welche die spätere Zugänglichkeit des Rechtswegs unzumutbar erschweren, noch darf umgekehrt das gerichtliche Verfahren so ausgestaltet sein, dass es einem vorausgehenden Verwaltungsverfahren jeden Sinn nimmt³⁵. Diesen Ansatz hat das BVerfG in seiner Sasbach-Entscheidung konkretisiert. Aus der Vorwirkung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ergeben sich demnach in erster Linie Anforderungen an das Verhalten der Verwaltungsbehörde im Verwaltungsverfahren selbst – etwa nicht den Bürger über seine

³¹ Ähnlich § 44 Abs. 1 FGO.

³² So bereits *Schwarze*, Der funktionale Zusammenhang, S. 18 m.w.N.; ebenso *Dolde* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, vor § 68 VwGO Rn. 2–4.

³³ *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 87 ff.

³⁴ *Kopp/Schenke*, VwGO, 14. Aufl., § 75 VwGO Rn. 1; vgl. auch *Dolde* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 75 VwGO Rn. 2.

³⁵ So überzeugend zum Ganzen *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 26.

gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten irrezuleiten oder spätere Nachprüfungsmöglichkeiten des Gerichts auszuschalten³⁶. So kann es geboten sein, dass die zu überprüfende Maßnahme begründet und das behördliche Verfahren dokumentiert wird³⁷.

2.) Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden in angemessener Zeit

Es stellt sich die Frage, ob ein Anspruch auf behördliches Tätigwerden in angemessener Zeit nur bei Vorwirkung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG oder auch darüber hinaus besteht.

Eine ausdrückliche Normierung existiert nicht. Art. 103 Abs. 1 GG ist weder direkt noch analog gegenüber der Verwaltung anwendbar³⁸, ebenso wenig Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK. Man könnte den Anspruch auf behördliches Tätigwerden in angemessener Frist indessen als Unterfall des Anspruchs auf ein faires Verwaltungsverfahren sehen. Dieser gehört nach Ansicht des BVerfG zu den wesentlichen Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips und wird in Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG festgemacht³⁹. Ob der Anspruch, binnen angemessener Zeit durch die Verwaltung beschieden zu werden, sich für den gesamten Bereich der Verwaltungstätigkeit aus einem einheitlichen Grundsatz herleiten lässt, ließ das BVerfG aber bislang offen⁴⁰. Es erkannte einen Anspruch auf rechtzeitige Ermessensausübung an, stützte seine Argumentation indessen teils auf das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG, teils auf die materiellen Grundrechte⁴¹. Die Literatur verweist zur weiteren Untermauerung dieses Anspruches auf eine Beschleunigungspflicht als Nebenpflicht aus dem materiellen Rechtsverhältnis, auf den Grundsatz der Verwaltungseffizienz und versteht ihn unabhängig vom Vorliegen einer begünstigenden Ermessensnorm als Anspruch auf behördliche Entscheidung in angemessener Frist⁴². Für das Bestehen eines Anspruches auf behördliche Entscheidung in angemessener Frist spricht auch § 10 S. 2 VwVfG, wonach das Verwaltungsverfahren „zügig durchzuführen“ ist. Die finale Struktur der Verfahrensgrundsätze des § 10 S. 2 VwVfG legt es nahe, dieses Zügigkeitsgebot nur als ermes-

³⁶ BVerfGE 61, 82 (110).

³⁷ Krüger/Sachs in: Sachs, GG, 3. Aufl., Art. 19 GG Rn. 143 f.; vgl. auch Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 248 ff.

³⁸ Statt vieler Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, Art. 103 Abs. 1 GG, Rn. 17.

³⁹ Grundlegend: BVerfGE 101, 397 (404 f.); zu den Anforderungen dieses Rechts an eine angemessene Verfahrensbeschleunigung BVerfG, NJW 1992, 2472 (2472 a.E.).

⁴⁰ BVerfGE 60, 16 (41 f.); 69, 161 (170).

⁴¹ BVerfG, a. a. O.

⁴² P. Stelkens/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 24 VwVfG Rn. 75 m. w. N.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl., § 10 VwVfG Rn. 18.

senslenkenden Rechtssatz zu sehen⁴³. Demnach ist § 10 S. 2 VwVfG als Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bezüglich der Ergreifung beschleunigender Maßnahmen zu verstehen⁴⁴.

Der Anspruch auf zeitnahes behördliches Tätigwerden ist prozessual jedenfalls mittelbar⁴⁵ durchsetzbar: zum einen über § 75 VwGO⁴⁶, zum anderen durch Amtshaftungsklage gemäß § 839 Abs. 2 S. 2 BGB i. V. m. Art. 34 GG⁴⁷.

IV.) Der Gesetzgeber als Anspruchsadressat

Die angesprochene Verpflichtung des Gesetzgebers wirft die grundsätzliche Frage auf, ob und inwiefern der Gesetzgeber als Adressat eines Anspruchs auf Entscheidung in angemessener Frist gesehen werden kann.

Als Grundrecht erschöpft sich der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz nicht in der Abwehr zu langer Gerichtsverfahren (status negativus), sondern verpflichtet auch den Gesetzgeber zur Gewähr zügiger Gerichtsverfahren (status positivus)⁴⁸. Demnach ist es zwingend, den Gesetzgeber als Adressaten zu begreifen. Es ist überdies auch höchst sinnvoll. Denn ein überperfektioniertes und überreglementiertes Rechtsschutzsystem vermag eine zeitnahe gerichtliche Entscheidung ebenso zu vereiteln wie eine Verfahrensverschleppung durch Gerichte oder Behörden. Nicht jede zeitraubende Kompliziertheit des Rechtsschutzsystems lässt sich darauf zurück-

⁴³ Ziekow, DVBl. 1998, 1101 (1102); vgl. Clausen in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 10 VwVfG Rn. 8 und BVerwGE 85, 323 (328 f.).

⁴⁴ P. Stelkens/Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 10 Rn. 18, 21; Clausen in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 10 VwVfG, Rn. 9.

⁴⁵ Nur in Ausnahmefällen kann sich § 10 S. 2 VwVfG als Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung im Wege einer Ermessensschrumpfung, z.B. über Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der Anwendung einer Verwaltungsvorschrift, zu einem konkreten Anspruch verdichten, Clausen in: Knack, VwVfG, 8. Aufl., § 10 VwVfG, Rn. 9; weitergehend für eine Beschleunigungsklage: Ziekow, DVBl. 1998, 1101 (1108 ff.).

⁴⁶ Dessen Schwäche darin besteht, dass bei fehlender die Spruchreife i. S. d. § 113 V 1 VwGO keine abschließende gerichtliche Sachentscheidung ergehen kann; vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 75 VwGO Rn. 4.

⁴⁷ Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl., S. 49; anders BGH, DVBl. 1971, 464 (465), der das Bestehen dieser Amtspflicht bejaht und einen Anspruch aus enteignungs-gleichem Eingriff wegen säumiger Bearbeitung eines Bauantrages grundsätzlich verneint; hierzu kritisch und differenzierend: Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, 16. Aufl., § 27 Rn. 92; siehe nunmehr BGH, NJW 2007, 830: in diesem Urteil wurde grundsätzlich bejaht, dass eine unzumutbare Verzögerung von Eintragungen ins Grundbuch einen Amtshaf-tungsanspruch auslösen kann.

⁴⁸ Kloepfer, JZ 1979, 209 (212); unterstützend Jaeger, VBIBW 2004, 128 (131).